

DVOJNO DRŽAVLJANSTVO U EUROPSKOJ UNIJI: IZVORI, TIPOVI, NACIONALNE POLITIKE

Prof. dr. sc. Slaven Ravlić *

UDK: 342.71(4EU)

341.176.01(4EU)

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: listopad 2013.

Prihvatanje dvojnog državljanstva postalo je dio politike građanstva u većini država Europske unije. Dosadašnja istraživanja izvora i oblika tog fenomena usredotočivala su se na probleme međunarodnih migracija i politiku prema useljenicima u glavnim europskim useljeničkim državama, a mala se pozornost posvećivala drukčijim izvorima i tipovima. U prvom dijelu rada ispituju se izvori i tipovi dvojnog državljanstva te se uvodi razlikovanje “useljeničkog”, “iseljeničkog” i “transgraničnog” dvojnog državljanstva. U sljedeća tri dijela razmatra se pitanje dvojnog državljanstva u politikama građanstva šest država EU-a koje dopuštaju dvojno državljanstvo, a izražavaju specifičnosti navedenih tipova te se ispituje priroda razlika između nacionalnih politika unutar njih s obzirom na njihova ideološka uporišta, institucionalne oblike i političke funkcije. U analizi se pokazuje da postoje značajne razlike između tih tipova, osobito između “useljeničkog” i drugih dvaju tipova, ali i da politike “transgraničnog” dvojnog državljanstva imaju drukčije ideološko uporište i funkciju od naizgled sličnih politika “iseljeničkog” dvojnog državljanstva.

Ključne riječi: politika građanstva, Europska unija, dvojno državljanstvo

I. UVOD

Do početka 90-ih godina 20. stoljeća dvojno državljanstvo bilo je krajnje rijetko. Sprječavao ga je najveći broj država jer se smatralo prijetnjom državnoj

* Dr. sc. Slaven Ravlić, profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg m. Tita 14, Zagreb

suverenosti i izvorom suprotstavljenih obveza i pripadanja, a izazivalo je probleme u odnosu države i državljanina građanina koji su izgledali nepremostivi: dvostruka obveza služenja vojske, dvostruko oporezivanje, dvostruko glasanje, dvostruko korištenje socijalnih povlastica.¹ Kad je dolazilo do njega, nastojalo se ograničiti i suzbiti. Najčešće je nastajalo kombinacijom načela *ius soli* (načela područja ili mjesta rođenja) i načela *ius sanguinis* (načela krvne veze ili podrijetla) u situaciji kretanja stanovništva iz jedne države u drugu. Dijete roditelja iz države koja državljanstvo daje na temelju *ius sanguinis* rođenjem u zemlji u kojoj se državljanstvo temelji na načelu *ius soli* automatski ima dva državljanstva. U tom su slučaju neke zemlje tražile odricanje od prvog državljanstva. A nastojeći izbjeći dvojno državljanstvo stečeno brakom, države su propisivale da žena udajom za stranog državljanina gubi izvorno državljanstvo, a stječe državljanstvo supruga, pa su i njihova djeca imala samo jedno državljanstvo.² I međunarodni su dokumenti izražavali nesklonost država prema dvojnog državljanstvu. Liga naroda je 1930. u *Konvenciji o nekim pitanjima koja se odnose na sukob nacionalnih zakona* obznanila da je "interes međunarodne zajednice" da države članice prihvate da svaka osoba treba imati državljanstvo, ali samo jedno državljanstvo. I nakon Drugoga svjetskog rata dvojno se državljanstvo smatra suprotnim međunarodnom poretku zasnovanom na nacionalnim državama. Međunarodna pravna komisija zaključila je 1954. da "sve osobe imaju pravo na državljanstvo, ali isključivo na jedno državljanstvo". Vrhunac je bila *Konvencija o smanjenju slučajeva višestrukog državljanstva i o vojnoj obvezi u slučajevima višestrukog državljanstva* Vijeća Europe iz 1963. po kojoj u slučaju braka (i djece) državljana dviju država osobe moraju izabrati državu u kojoj će ispunjavati sve svoje obveze, a ne se izvrnuti riziku podijeljenih

¹ U radu se razlikuje državljanstvo i građanstvo: državljanstvo označava pravni status te krug prava i dužnosti povezan s njim (usporedi Medvedović, D., *Stjecanje hrvatskog državljanstva po načelu podrijetla* (*ius sanguinis*), *Zakonitost*, 46 (2), 1992., str. 422 – 423), a građanstvo se vezuje uz demokratsku državu i u užem smislu obuhvaća prava i dužnosti građanina (građanska prava), političku participaciju u zajednici koju ta prava omogućuju te osjećaj pripadanja političkoj zajednici, a u širem smislu sve četiri dimenzije: pravni status, prava i obveze, političku participaciju i osjećaj pripadanja (usporedi Brubaker, R., *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Harvard University Press, London, 1992.; Faist, T., *Transnationalisation in International Migration: Implications for the Study of Citizenship and Culture*, *Ethnic and Racial Studies*, 23 (2), 2000.). Razlika je važna jer svi državljani nisu građani (samo odrasli državljani u demokratskim državama, neke države uskraćuju prava građana svojim državljanima koji nemaju prebivalište na području države itd.), a i nedržavljanji (stranci sa stalnim prebivalištem) mogu imati neka građanska prava (npr. pravo glasa u lokalnoj zajednici).

² Kivisto, P.; Faist, T., *Citizenship: Discourse, Theory, and Transnational Prospects*, Blackwell Publishing, London, 2007., str. 105 – 106.

identiteta, nejasnih poreznih implikacija i mogućeg sukoba vojnih obveza. Iako ju je prihvatilo samo devet država (Austrija, Danska, Francuska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Norveška, SR Njemačka i Švedska), a još tri (Irska, Španjolska i Velika Britanija) samo dio o vojnoj obvezi, ona je izražavala suglasje oko dvojnog državljanstva.³ Međutim, potkraj 20. stoljeća odnos prema dvojnog državljanstvu mijenja se od negiranja u toleriranje te u prihvaćanje, što se izrazilo u međunarodnom pravu. Vijeće Europe je 1993. Konvenciji iz 1963. dodalo novi (drugi) protokol koji dopušta dvojno državljanstvo “kako bi se ohrabrilo jedinstvo državljanstva unutar iste obitelji”, a 1997. donijelo je *Europsku konvenciju o državljanstvu* koja državama potpisnicama daje slobodu da odluče hoće li dopustiti dvojno državljanstvo (ili će tražiti od osobe odricanje od prvog državljanstva kad stekne novo). Iako je nisu prihvatile sve zemlje potpisnice (Hrvatska ju je potpisala 2005., ali ju nije ratificirala), Konvencija je ipak pomogla da se ukloni jedna od glavnih međunarodnih zapreka dvojnog državljanstvu u Europi.⁴

Fenomen dvojnog državljanstva osobito je važan za Europsku uniju, za njezinu stabilnost i demokratski ustroj. Politike građanstva u EU-u pružaju istraživački materijal za ispitivanje izvora i oblika fenomena, ali i upućuju na izvore i mogućnosti nadilaženja njezina demokratskog deficita. Od 28 država članica samo njih devet (Austrija, Češka, Danska, Estonija, Latvija, Litva, Nizozemska, Njemačka, Poljska) službeno uopće ne dopušta dvojno državljanstvo, a među njima postoje znatne razlike. Još su veće razlike među državama koje ga dopuštaju jer ga neke dopuštaju svima pod istim uvjetima, a druge povlašćuju određene kategorije, dok drugima otežavaju pristup državljanstvu. U kontekstu aktualne ekonomske i političke krize te raznih koncepcija i politika njezina rješavanja, sve do federalizacije EU-a, te razlike upućuju na složenost svakog političko-institucionalnog pothvata.

U radu se ispituju izvori i tipovi dvojnog državljanstva u Europskoj uniji te se rekonstruiraju nacionalne politike koje ih izražavaju s obzirom na dominantno shvaćanje nacije, institucionalne oblike i političke borbe u kojima su oblikovane.

II. IZVORI I TIPOVI DVOJNOG DRŽAVLJANSTVA

Na početku 21. stoljeća broj dvojnih državljana raste, pa se piše o nestajanju klasičnog državljanstva i nastanku “hibridnih državljanstava” koja uklju-

³ Howard, M. M., *Variation in Dual Citizenship Policies in the Countries of the EU*, *International Migration Review*, 39 (3), 2005., str. 700 – 702.

⁴ *Ibid.*, str. 704.

čuju razne vrste: od državnog, nerezidentskog do “pahuljastog državljanstva”.⁵ Dvojno državljanstvo tumači se kao nadilaženje ograničenja nacionalne države i odlučujući korak prema postnacionalnom svijetu višestrukih identiteta i povezanosti. Prema analizi Tanje Brøndsted Sejersen čak 115 država svijeta u nekom obliku dopušta dvojno državljanstvo: od najviše razine – dopuštanja za najveći dio stanovništva te dopuštanja kroz bilateralne ugovore do dopuštanja najniže razine: samo djeci ili pod posebnim uvjetima (izbjeglice).⁶ U literaturi se navode razni faktori koji su potaknuli rast dvojnih državljana: sve veća važnost ljudskih prava, što je pogodovalo “poroznijim granicama” između rezidenata i državljana te lakšem stjecanju državljanstva⁷, veća međunarodnopravna zaštita prava osoba koja je utjecala na smanjenje važnosti diplomatske zaštite državljana, smanjivanje sukoba među europskim državama i opadanje uloge državljana u nacionalnoj sigurnosti (“desikuratizacija državljana” ukidanjem vojne obveze i profesionalizacijom vojske) te time slabljenje veze između države i državljana⁸, povećanje rodne jednakosti u slučaju kad se državljanstvo stječe udajom za stranog državljanina (*Deklaracija UN-a o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena* iz 1979.), nastojanje političkih aktera da nađu dodatne izvore mobilizacije političke i izborne potpore⁹, a i nove izvore financiranja, ali i globalni uspon neoliberalizma i razaranje socijalne države, što smanjuje “troškove državljanstva”. Posebno se istražuje utjecaj međunarodnih migracija na politike građanstva te razlike među nacionalnim politikama u odnosu na

⁵ Usporedi Soysal, Y. N., *The Limits of Citizenship*, University of Chicago Press, Chicago, 1994.; Joppke, C., *Multicultural Citizenship*, u: Isin, E.; Turner, B. (ur.), *Handbook of Citizenship Studies*, Sage, London, 2002.; Fowler, B., *Fuzzing Citizenship, Nationalising Political Space: A Framework for Interpreting the Hungarian ‘Status Law’ as a New Form of Kin-state Policy in Central and Eastern Europe*, u: Kántor, Z. i dr. (ur.), *The Hungarian Status Law: National Building and/or Minority Protection*, Slavic Research Center, Hokkaido University, Sapporo, 2004. (dostupno na: http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/coe21/publish/no4_ses/chapter07.pdf).

⁶ Brøndsted Sejersen, T., *I Vow to Thee My Countries – The Expansion of Dual Citizenship in the 21st Century*, *International Migration Review*, 42 (3), 2008. Klasifikacija nije pouzdana jer su u najvišoj kategoriji i države koje omogućuju dvojno državljanstvo svima i one koje ga omogućuju samo pripadnicima “matičnog naroda”.

⁷ Faist, T., *Introduction: The Shifting Boundaries of the Political*, u: Faist, T.; Kivisto, P. (ur.), *Dual Citizenship in Global Perspective: From Unitary to Multiple Citizenship*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2007.

⁸ Triadafilopoulos, T., *Dual Citizenship and Security Norms in Historical Perspective*, u: Faist, T.; Kivisto, P. (ur.), *Dual Citizenship in Global Perspective: From Unitary to Multiple Citizenship*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2007.

⁹ Joppke, C., *Citizenship Between De- and Re-Ethnicization*, *European Journal of Sociology*, 44 (3), 2003. (dostupno na: <http://www.russellsage.org/publications/workingpapers/Citizenship%20between>).

useljenike i "dijasporu". Marc M. Howard upozorio je na bitnu razliku između "iseljeničkog" i "useljeničkog" dvojnog državljanstva.¹⁰ Dok iseljeničko služi održanju i poticanju kulturnih i ekonomskih veza s ljudima koji žive u drugoj zemlji i iziskuje mali "trošak", a može donijeti velike ekonomske (investiranje, novčane doznake) i političke koristi (interesna grupa u zemlji useljeničstva) za zemlju iseljeničstva, useljeničko dvojno državljanstvo uspostavlja se zbog integracije stranaca koji žele stalno živjeti i raditi u državi. Distinkcija je osobito važna za povijesne zemlje iseljeničstva koje dopuštaju i čak potiču svoje potomke (ili dijasporu), kao državljane drugih zemalja, da očuvaju "izvorno" državljanstvo, ali tek neke od njih to proširuju na useljenike unutar svojih granica (strategija "selektivne tolerancije"¹¹). "Useljeničko dvojno državljanstvo je očito mnogo viši standard sa stajališta uključujuće politike građanstva".¹²

U glavnim useljeničkim zemljama zapadne Europe dvojno državljanstvo se prihvaća kao način integracije useljenika, način obrane njihovih interesa i zaštite njihovih prava. Rainer Bauböck ga brani "načelom dionika" (*stakeholders principle*) po kojem migranti sa stalnim boravištem u zemlji useljeničstva koji su zadržali jake ekonomske, socijalne, kulturne i obiteljske veze sa zemljom iseljeničstva imaju pravo na članstvo u obje zajednice jer su oni u položaju u kojem će njihov život biti pogođen političkim odlukama u obje države te zaštita njihovih interesa i prava može ovisiti o formalnom priznanju kao državljanina i građana tih država.¹³ U tu raspravu treba uključiti razliku useljeničkog i iseljeničkog dvojnog državljanstva, ali i oblike državljanstva koji se ne uklapaju u iseljeničko državljanstvo jer se ne odnose na iseljeničstvo, a ni na dijasporu u širem smislu.¹⁴ Dio je procesa i politika "retnizacije građanstva"¹⁵

¹⁰ Howard, M. M., *The Politics of Citizenship in Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009., str. 24 – 25.

¹¹ Usporedi Górny, A. i dr., *Selective Tolerance? Regulations, Practice and Discussions Regarding Dual Citizenship in Poland*, u: Faist, T. (ur.), *Dual Citizenship in Europe: From Nationhood to Societal Integration*, Ashgate Publishing Company, Aldershot, 2007.

¹² Howard, *op. cit.* u bilj. 10, str. 25.

¹³ Bauböck, R., *The Trade-off Between Transnational Citizenship and Political Autonomy*, u: Faist, T.; Kivisto, P. (ur.), *Dual Citizenship in Global Perspective: From Unitary to Multiple Citizenship*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2007., str. 71 – 72.

¹⁴ Esman, M. J., *Diasporas in the Contemporary World*, Polity Press, Cambridge, 2009.

¹⁵ Christian Joppke uveo je pojmove "retnizacije" i "deetnizacije građanstva" kako bi pokazao političko značenje različitih politika lijevih i desnih vlada prema pitanjima građanstva. Joppke pokazuje da vlade lijevog centra favoriziraju povećanje državljanskih prava useljenika (naziva to "deetnizacija građanstva"), dok vlade desnog centra teže obuzdati takve težnje uz istodobno proširenje veza zemlje s njezinim iseljenicima (što naziva "retnizacija građanstva"). Joppkeov argument empirijski je dokazan na nizu primjera, a treba ga sagledavati u širem kontekstu borbe glavnih

koja se odvijala i provodila u 90-im godinama 20. stoljeća u nizu država EU-a: Njemačkoj, Portugalu, Španjolskoj, Italiji i Grčkoj te Hrvatskoj, Rumunjskoj i Mađarskoj. Unatoč sličnosti rješenja, postoje bitne razlike u ciljevima i učincima takvih politika. U “staroj” Europi reforme politike građanstva, usmjerene na povlašteni tretman etničkih srodnika u inozemstvu, nastaju u kontekstu migracija i odvijaju se duž važnijih reformi koje teže olakšati pristup državljanstvu etnokulturno stranim useljenicima. No kontekst u kojemu su se ta pitanja pojavila u “novoj” Europi posve je drukčiji. Tu je oblikovanje politika građanstva nakon pada komunističkih režima više povezano s raspadanjem multinacionalnih federacija i stvaranjem novih država, pa je pitanje građanstva vezano s pitanjima državne suverenosti, povijesno spornih granica i transgraničnih etničkih manjina. Neke države oblikovale su politike građanstva kojima je omogućeno dvojno državljanstvo za transgranične etničke srodnike te su u svoje građanstvo uključile državljane građane susjednih država bez prebivališta na njezinu području.¹⁶ Takvo “transgranično” državljanstvo ima drukčija polazišta i funkcije od iseljeničkog dvojnog državljanstva.¹⁷

političkih aktera za ideološku i političku hegemoniju. No, ideja “retnizacije građanstva” shvaća se i kao naziv za specifične politike građanstva koje primjenjuju mnoge države, a kojima se daje povlašten pristup građanstvu onima koji se smatraju etnički povezanim ili srodnima (Joppke, *op. cit.* u bilj. 9, str. 13).

¹⁶ Problemom političkih prava dvojnih državljana bez prebivališta u državi bavila se i utjecajna Venecijanska komisija. Pozivajući se na *Europsku konvenciju o državljanstvu* Venecijanska komisija u *Pravilima dobre prakse u izbornim pitanjima* (2002.) smatra da osobe koje imaju dvojno državljanstvo moraju imati ista biračka prava kao i drugi državljani. Međutim, pravo glasa je podređeno zahtjevu za prebivalištem, pa samo nekoliko država dopušta državljanima koji žive u inozemstvu pravo glasovanja. “Ta praksa može voditi zlorabi u nekim slučajevima, tj. gdje se državljanstvo dopušta na etničkoj osnovi.” Rješenje je registracija u mjestu u kojem birač ima sekundarno prebivalište, ako tamo regularno boravi i to se očituje, na primjer, u lokalnim plaćanjima poreza. Birač ne mora biti registriran tamo gdje on ili ona ima glavno prebivalište. U mišljenju 378/2006. u povodu armenskog ukidanja prava državljana da glasaju u diplomatskim predstavništvima u inozemstvu Venecijanska komisija ustvrđuje da u *Pravilima* nema zahtjeva koji podupire vanjsko glasovanje jer zakonodavstvo svake države treba uravnotežiti načelo općeg prava glasa sa zahtjevom za transparentnošću, sigurnošću i praktičnošću. Pravo glasa dvojnih državljana očito mora biti povezano s prebivalištem. “Državljanstvo i prebivalište su dva opća zahtjeva za prikladnost. Drugi uvjeti odnose se na dob i neka ograničavajuća pravila za privremeno obustavljanje izbornih prava.” Međutim, ako se dvojnim državljanima dopušta pravo glasa, ne može im se dopustiti aktivno, a ukinuti pasivno pravo glasa jer izborni zakonodavstvo mora imati iste uvjete za aktivno i pasivno pravo glasa.

¹⁷ Koncept “transgraničnih građana” izvorno je razvila Nina Glick Schiller u analizi “transnacionalnih socijalnih polja” te ih je definirala kao “ljude koji žive svoje ži-

Ipak, za proučavanje politike građanstva u nekoj državi distinkcija između tri tipa dvojnog državljanstva, od koje polazi ovaj rad, nije dovoljna jer je lako pokazati da se modeli i politike građanstva unutar navedena tri tipa značajno razlikuju, a samo na temelju njih teško je objasniti narav tih razlika. Pojam politike građanstva polazi od razlikovanja građanstva i državljanstva te se shvaća kao odnos prema uvjetima i načinima stjecanja državljanstva i njegova zadržavanja, što je predmet zakona o državljanstvu, ali i kao širi kompleks pitanja koja proizlaze iz odnosa između građana, države i demokracije, pa obuhvaća sve tri dimenzije građanstva: pravno zajamčen status jednake političke slobode i demokratskog samoodređenja, jednaka prava i obveze te članstvo u političkoj zajednici. Otud je politika građanstva i specifično polje u kojemu se sukobljavaju političke snage sa suprotstavljenim koncepcijama i interesima u težnji za nametanjem ideološke i političke hegemonije.

Rogers Brubaker pokazao je da politike građanstva ovise o shvaćanju nacije i nacionalnog identiteta. Građanstvo u nacionalnoj državi usko je povezano s nacijom i nacionalnim identitetom, članstvo u državi s članstvom u naciji.¹⁸ Prijedlog promjene pravnog statusa građanstva otvara ideološka pitanja o nacionalnosti i nacionalnom pripadanju. Zato građansko-republikanska ideja nacionalne države vodi uključujućim mjerama useljeničke integracije, dok etničko-kulturni koncept države vodi većoj isključivosti prema useljenicima. Na razini pojedinca republikansko članstvo je pitanje subjektivne volje i individualne spremnosti za pridruživanje i lojalnost prema državi i naciji. Na razini političke zajednice uključivanje svih stalnih stanovnika, podložnih njezinim zakonima, u naciju i građanstvo bitan je preduvjet javne svijesti. Suprotno tome, etničko razumijevanje nacionalne države ističe objektivno pripadanje kulturnoj i jezičnoj zajednici, pa se političko članstvo ponajprije stječe podrijetlom, obiteljskim i generacijskim prijenosom. Pristup građanstvu u etničkoj

vote duž granica dviju ili više nacionalnih država, sudjelujući u normativnim režimima, pravnim i institucionalnim sustavima i političkim praksama tih različitih država i djelujući u odnosu na više od jedne vlade.” (Glick Schiller, N., *Transborder citizenship: an outcome of legal pluralism within transnational social fields*, u: Bender Beckman, F.; Bender Beckman, K. (ur.), *Mobile People, Mobile Law: Expanding Legal Relations in a Contracting World*, Ashgate, London, 2005., str. 48 (dostupno na: <http://www.sscnet.ucla.edu/soc/soc237/papers/ninatransborder.pdf>); Glick Schiller, N.; Fourn, G. E., *George Woke Up Laughing: Long Distance Nationalism and the Search for Home*, Duke University Press, Durham, 2001.). Koncept se odnosi na fenomen dolaska velikog broja stranih radnika ili masovnog vala izbjeglica iz jedne u drugu susjednu zemlju. Ovdje se rabi u drukčijem značenju.

¹⁸ Brubaker, *op. cit.* u bilj. 1, str. 182.

nacionalnoj državi često je diferenciran prema etničkom podrijetlu i pretpostavljenoj kulturnoj bliskosti, dok je u republikanskim nacionalnim državama otvoren pod istim uvjetima i jednako za sve vrste imigranata.¹⁹ I Thomas Faist pokazuje da politike građanstva i odnos prema dvojnom državljanstvu ovise o posebnim i duboko ukorijenjenim shvaćanjima nacije. Francuski uključujući model temelji se na republikanskoj tradiciji i građanskoj ideji nacije, a njemački isključujući model temeljen je na etničko-kulturnoj tradiciji i "etničkom" konceptu nacije. Građansko-republikansko shvaćanje povezano je s liberalnim politikama naturalizacije i tolerancijom ili indiferentnosti prema dvojnom državljanstvu, dok je etničko shvaćanje povezano sa slabim izgledima za dvojno državljanstvo useljenika.²⁰

U nastojanju za integracijom useljenika u državu oblikuju se i provode različite politike građanstva. Integracija se odnosi na jezik, ali i bliskost s političkim, socijalnim i pravnim poretom, kao i sudjelovanje u radnom i ekonomskom životu. Međutim, ako integracija znači prihvaćanje temeljnih pravila, normi i vrijednosti zajednice, želju za miroljubivim supostojanjem i oblikovanjem demokratske zajednice s drugima, obvezanost načelima i vrijednostima slobodnog društva, što je s dosadašnjim kulturnim identitetom. Znači li to da imigranti napuštaju svoj kulturni identitet, da se asimiliraju, ili ga u nekom obliku zadržavaju i razvijaju. Otud razlikovanje multikulturne i asimilacijske politike imigrantske integracije. Multikulturna je zasnovana na pretpostavci da je sposobnost zadržavanja vlastite kulturne tradicije, jezika i religije ključna za osobni identitet i samopovjerenje i stoga preduvjet za uspješnu ekonomsku, socijalnu, kulturnu i političku integraciju. Uključuje razne oblike javne potpore imigrantskim organizacijama i njihovim kulturnim praksama, podučavanje jezika u školama i prava u vezi s religijskim slobodama i praksama. Asimilacijska politika usmjerena je miješanju imigranata u većinsku jezgru ili druge grupe imigrantskog društva. Za jačanje integracije imigranata u dominantni tijek ne treba davati nikakve poticaje. Prva teži toleriranju dvojnog državljanstva, a druga ne. Multikulturna Švedska bit će tolerantnija prema dvojnom državljanstvu od asimilacijske Njemačke. Zato distinkcija multikulturnog i asimila-

¹⁹ Gerdes, J.; Faist, T., *Dual Citizenship in European Immigration States*, u: Faist T.; Kivisto, P. (ur.), *Dual Citizenship in Global Perspective: From Unitary to Multiple Citizenship*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2007., str. 137.

²⁰ Faist, T., *The Fixed and Porous Boundaries of Dual Citizenship*, u: Faist, T. (ur.), *Dual Citizenship in Europe: From Nationhood to Societal Integration*, Ashgate Publishing Company, Aldershot, 2007., str. 1 – 2.

cijskog modela pretpostavlja vezu između multikulturalizma i građanske ideje i asimilacionizma i etničke tradicije nacije. No slika je složenija. Francuska pokazuje da je građansko-asimilacijska kombinacija moguća, ali i da se ta država može naći među onima koje toleriraju dvojno državljanstvo. No, moguće je imati ne samo etničko-asimilacijski model u kojem se uopće ne dopušta dvojno državljanstvo (npr. Austrija), nego i etničko-multikulturni model u kojemu se dopušta dvojno državljanstvo, koji može ići do nekog oblika etničkog segregacionizma. Složenost fenomena omogućuje razne modele i interpretacijske strategije.²¹ Uzmemo li se u obzir politike građanstva koje idu ka integraciji iseljenika i transgraničnih manjina, a temelje se na etničkom shvaćanju, složenost se povećava. Kao što se u okviru građanskog poimanja nacije razlikuje liberalni tip koji omogućuje umjereni multikulturalizam i dopušta manjinske kulturne identitete te republikansko-komunitarni tip koji je asimilacijski i netrpeljiv prema posebnim identitetima, tako se u okviru etničkog poimanja nacije može razlikovati kulturno-tradicijski tip koji se zasniva na jeziku, kulturi, povijesti i državnoj tradiciji te može biti trpeljiv prema dvojnomo državljanstvu neetničkih useljenika i integralni tip koji se temelji na zajedničkom etničkom podrijetlu, etničkom kontinuitetu i borbi za održanje te potiče dijasporsko i prekogranično dvojno državljanstvo etničkih srodnika, a netrpeljiv je prema etničkim nesrodnicima – useljenicima i manjinama.

Tri polazišna tipa – “useljeničko”, “iseljениčko” i “transgranično” dvojno državljanstvo – u ovom se radu uspostavljaju kao okvir za analizu odabranih nacionalnih politika karakterističnih za njih koja treba obuhvatiti tri razine: ideološko-kulturnu (nacionalno-identitetsku), institucionalno-normativnu i političko-stranačku. Pri tome su uzete u obzir samo članice Europske unije koje dopuštaju dvojno državljanstvo, što je suzilo krug. Osnovni kriterij bio je podjednaka zastupljenost tri tipa država te da se obuhvate stare i nove članice i, koliko je god to moguće, različite regije Europske unije.

III. USELJENIČKO DVOJNO DRŽAVLJANSTVO

Taj se tip povezuje s tradicionalnim useljениčkim zemljama – SAD-om, Australijom i Kanadom, a u Europi takve zemlje nastaju nakon Drugog svjetskog rata, kad su neke iseljениčke države postale primarno useljениčke. Izabrali smo kao primjere dvije takve zemlje: Francusku i Veliku Britaniju. U taj krug ulaze i Švedska, Belgija, Luksemburg, Irska i Finska.

²¹ *Ibid.*, str. 34 – 35.

Obje odabrane zemlje u potpunosti pripadaju ovom tipu jer dopuštaju dvojno državljanstvo i velike su zemlje useljeničva, a uz to su toliko različite da se mogu uzeti kao svojevrsni podtipovi unutar ove kategorije. Slične su po tome što pripadaju građanskom tipu u kojemu se državljanstvo stječe po načelu *ius soli*, a razlikuju se po političko-kulturnoj tradiciji i ideološko-političkom temelju politike građanstva te po opravdanju dvojnog državljanstva i političkim borbama oko njegova oblikovanja.

Polazeći od Kohnove dihotomije dvaju tipova nacionalizma i nacije, Brubaker je pokazao suprotnost politika građanstva Njemačke i Francuske. Francuska tradicija nacije je građansko-republikanska, a politika građanstva univerzalistička, asimilacijska i usmjerena na državu, dok je njemačko shvaćanje nacije etničko-kulturno, a model građanstva partikularistički, organski, diferencirajući i usmjeren na narod (*Volk*). No Brubaker je uočio da između politika građanstva u Velikoj Britaniji i Francuskoj, koje pripadaju istom građanskom tipu u kojemu se državljanstvo stječe po načelu *ius soli*, postoje bitne razlike. Dok u Francuskoj prevladava republikansko-demokratsko shvaćanje, u Velikoj Britaniji dominira liberalna zamisao građanstva kao skupa pojedinaca opskrbljenih pravima, a ne kao članova zajednice. Ta se razlika donekle smanjila kao posljedica jačanja neoliberalizma u Francuskoj. Objе su zemlje postale načelno indiferentne na druge političko-građanske vezanosti svojih državljana, pa se bitno ne razlikuju po odnosu prema dvojnog državljanstvu. Ulaze u prvu grupu država jer svim državljanima dopuštaju dvojno državljanstvo.²² Po Howardovu indeksu politike građanstva – CPI (temelji se na tri kriterija: primjena načela *ius soli*, uvjeti za naturalizaciju i dvojno državljanstvo za useljenike) – obje se svrstavaju u liberalnu kategoriju, i to u “povijesno liberalne” države.²³

Francuska je kolijevka nacionalnog “državnog građanstva”.²⁴ To je “izum francuske revolucije” koji spaja uspostavu građanske jednakosti, institucionalizaciju političkih prava, razlikovanje građana i stranaca s artikulacijom doktrine nacionalnog suvereniteta i nacije kao zajednice građana.²⁵ Taj je koncept omogućio oblikovanje jedinstvenog građanstva koje pretpostavlja građane kao političke aktere opskrbljene skupom prava i dužnosti. On priznaje ljude kao pojedince, bez grupnog identiteta ili vezanosti, pa je netrpeljiv prema manjinama i posebnim identitetima.

²² Brøndsted Sejersen, *op. cit.* u bilj. 6, str. 532.

²³ Howard, *op. cit.* u bilj. 10, str. 27 – 28.

²⁴ Stewart, A., *Two Conceptions of Citizenship*, *The British Journal of Sociology*, 46 (1), 1995., str. 65.

²⁵ Brubaker, *op. cit.* u bilj. 1, str. 35.

Francuska politika građanstva utemeljena je na građanskom načelu, a državljanstvo se stječe po načelu *ius soli*. Ta politika danas uključuje dvostruki *ius soli* za treću generaciju imigranata (dijete rođeno u Francuskoj kojemu je bar jedan roditelj rođen u Francuskoj), automatski *ius soli* za drugu generaciju nakon navršenih 18 godina, naturalizaciju na osnovi neprekidnog prebivališta u Francuskoj u trajanju od pet godina za imigrante i tri godine za imigrante bračne drugove francuskih državljana te potpuno dvojno državljanstvo (koje je dugo tolerirano, a od 1973. službeno prihvaćeno, pa je Francuska 2009. otkazala Poglavlje I. *Konvencije o smanjenju slučajeva višestrukog državljanstva i o vojnoj obvezi u slučajevima višestrukog državljanstva* iz 1963.). Za Francusku su njezini državljani s drugim državljanstvom isključivo francuski državljani. Državljanu u inozemstvu imali su od 1948. polugrađanski status jer su na posredan način imali svoje zastupnike u Senatu (od 1983. birali su 12 senatora), ali ne i u Nacionalnoj skupštini. Promjenom ustava 2008. Francuzi koji žive izvan Francuske dobili su pravo da budu predstavljeni u Nacionalnoj skupštini, a izbornim zakonom iz 2009. takvi državljani u Nacionalnu skupštinu biraju 11 zastupnika u 11 izbornih okruga u cijelom svijetu po sustavu apsolutne većine kao što se bira i druge zastupnike.

Francuski je model izraz dugo ukorijenjene građansko-republikanske tradicije shvaćanja nacije, ali su se njegovi institucionalno-normativni oblici tijekom povijesti mijenjali kao ishod političkih borbi između lijevih i desnih snaga. Načelo *ius soli* postoji od 18. stoljeća, ali prvom knjigom Građanskog zakonika iz 1803. uveden je *ius sanguinis* koji je proizveo problem – djeca stranih roditelja rođena na francuskom tlu nisu bila francuski državljani i mogla su izbjeći služenje vojske. Izmijenjen je reformom 1851., a posve institucionaliziran zakonom iz 1889. Donijela ga je liberalna, republikanska većina, ali je ostao nepromijenjen cijelo stoljeće. Uveden je dvostruki *ius soli* – dijete rođeno u Francuskoj kojemu je bar jedan roditelj nedržavljanin rođen u Francuskoj automatski je postalo francuskim državljaninom po rođenju i to ne može odbiti.²⁶ Od 1927. francuske žene mogu zadržati svoje francusko državljanstvo ako su udane za strance i prenijeti ga na svoju djecu. Boravišni uvjet smanjen je s deset na tri godine. Nakon rata, 1945., povećan je na pet godina i ograničena su prava francuskih žena udanih za strance. Politika naturalizacije postala je etnički selektivna preferirajući strance za koje se smatralo da će se lakše asimilirati. U 60-im godinama 20. stoljeća uvedena je automatska naturalizacija Alžiraca, a 1973. izjednačena su rodna prava i omogućeno automatsko dr-

²⁶ Howard, *op. cit.* u bilj. 10, str. 150.

žavljanstvo djeci rođenoj u Francuskoj čiji su roditelji rođeni u nekadašnjim kolonijama. U 80-im godinama 20. stoljeća agitacija krajnje desnice postala je uspješnija i pitanje državljanstva je postalo važno političko pitanje. Desna Chiracova vlada uvela je 1986. značajne restrikcije na dvostruki *ius soli* i naturalizaciju brakom, a 1993. usvojena su još veća ograničenja: restrikcija *ius soli* prava djece rođene u Francuskoj (automatska naturalizacija s 18 godina zamijenjena je birokratskim postupkom) i djelomično ograničenje dvostrukog *ius soli*. Lijeva Jospinova vlada ukinula je 1998. ta ograničenja i obnovila dvostruki *ius soli*, pojednostavnila proces automatskog *ius soli* s navršenih 18 godina te smanjila odugovlačenje za bračnu naturalizaciju. Iako su osporavane, temeljne odredbe tog zakona nisu mijenjane ni za vlada desnog centra. U dva mandata predsjednika Sarkozyja pooštrena je politika prema useljenicima, a proširena su prava francuskih državljana izvan Francuske – promjenom ustava 2008. stekli su puno pravo građana. Povijest politike građanstva pokazuje važnost političkog faktora, a reforme su odredile ideološke pozicije. Krajnja desnica nije bila uključena u proces odlučivanja, ali jačanje njezina izbornog utjecaja izrazilo se u pomicanju desnog centra udesno zauzimanjem oštrije pozicije u imigracijskim pitanjima i pitanjima državljanstva.²⁷

Nasuprot francuskom modelu građanstva “koncept građanstva kao članstva pravne i političke zajednice bio je stran britanskom mišljenju. Pravni i politički status nije bio zamišljen u obliku uzajamne lojalnosti, nego u obliku vertikalnih veza između individualnih podanika i kralja. Veze lojalnosti povezuju zajedno Britanski Imperij, a ne britansku naciju”.²⁸ Nakon kraja Imperija Britanija se nastojala odrediti kao nacionalna država i stvoriti nacionalno građanstvo, što je pridonijelo konfuznoj politici imigracije i građanstva u posljednjoj četvrtini stoljeća.²⁹ Politika građanstva temelji se na ideji jednakih prava koja su formalna i individualistička, iznad su nacionalnog jedinstva i sukladna su načelima tržišnog društva. To je omogućilo veću toleranciju prema kulturnim razlikama i posebnim identitetima useljeničkih grupa. No proizvelo je složen sustav višestrukih, preklapajućih i nejasnih kategorija.

Načelo *ius soli* temelj je britanske politike i shvaćanja građanstva. Najvažnija obilježja institucionalno-normativnog modela su: načelo *ius soli* pri rođenju kad barem jedan roditelj ima neograničenu dozvolu boravka, *ius soli* nakon

²⁷ *Ibid.*, str. 149 – 154.

²⁸ Brubaker, R., *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, University Press of America, London, 1989., str. 10.

²⁹ *Ibid.*, str. 11.

rođenja kao pravo, boravišni uvjet od pet godina za imigrante i tri godine za bračne drugove te potpuno prihvaćanje dvojnog državljanstva. Međutim, u ograničenom obliku postoji i načelo *ius sanguinis*, a primjenjuje se na djecu rođenu izvan područja Britanskog Imperija kojima su roditelji britanski državljani koji su radili u službi krune.

Nakon Drugog svjetskog rata promjene u politici građanstva bile su više rezultat prilagođavanja Britanskog Imperija na uvjete osamostaljenja kolonija negoli borbi duž ideoloških rascjepa, ali razlike između laburista i konzervativaca nisu bile nevažne. Temelje politike postavila je laburistička vlada premijera Attleeeja Zakonom o državljanstvu iz 1948. Suočena s neovisnošću kolonija, a nastojeći zadržati važnost monarhije, uspostavlja podaništvo kruni kao temelj državljanstva cijelog Imperija i dopušta dvojno državljanstvo, pa britanski državljani nisu gubili britansko ako bi stekli strano državljanstvo, a ni stranci se pri naturalizaciji nisu morali odricati svojeg državljanstva. U Britanskoj zajednici naroda nastaju dva temeljna statusa državljana: "Citizen of the UK-and-Colonies" (CUKC) i "Citizen of the Independent Commonwealth Countries" (CICC). CUKC su punopravni državljani, a CICC imaju pravo na povratak u Britaniju i povlašteni pristup državljanstvu nakon što u njoj budu jednu godinu. Osobe izvan Zajednice suočavaju se s težim uvjetima: pet godina boravka, jezično znanje i dokaz dobrog karaktera. Kasnije vlade, osobito konzervativne, proizvele su konfuzije, ali i diskriminaciju. Imigracijski zakoni iz 1962. i 1971., koje su donijeli konzervativci premijera Macmillana i Heatha, uspostavili su podjelu na "patrial" i "non-patrial", kojom se htjelo osigurati pristup državljanstvu Australcima, Novozelancima i Kanadancima, a odbiti ga ostatku Commonwealtha. "Patrial" se odnosio na rođene u Britaniji ili blisko vezane uz nju (uglavnom bijelce), kojima se davalo pravo boravka, pa su bili izuzeti od imigracijskih zabrana, dok se "non-patrial" odnosio na strance i osobe iz bivših kolonija, država Commonwealtha. Zakon o državljanstvu iz 1981., koji je donijela konzervativna vlada M. Thatcher, pretvorio je "patrial" u britanske državljane, a "non-patrial" u dvije nove kategorije: "British Dependent Territories Citizens" i "British Overseas Citizens", a zadržao je posebne kategorije: "British Subjects" i "British Protected Persons".³⁰ Teroristički napadi na New York (2001.) i London (2005.) te strah od domaćeg terorizma, s kojim se povezuje imigrante, potaknuli su restriktivne mjere laburističke vlade

³⁰ Fierbeck, K., *Redefining Responsibility: The Politics of Citizenship in the United Kingdom*, Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique, 24 (3), 1991., str. 579 – 580; Howard, *op. cit.* u bilj. 10, str. 159 – 160.

premijera Blaira³¹, ali politika građanstva je i dalje jedna od najliberalnijih u EU-u.

IV. ISELJENIČKO DVOJNO DRŽAVLJANSTVO

Taj se tip pojavljuje u tradicionalnim državama iseljeništva, a obilježava ga raznovrsnost institucionalno-normativnih oblika koji ovise o shvaćanju nacije i intenzitetu borbi političkih snaga oko načela i institucionalnih rješenja. Izabrali smo dvije zemlje – Italiju i Grčku – koje se uvrštavaju u prvu skupinu jer dvojno državljanstvo dopuštaju većini stanovništva.³² Po Howardovu indeksu politike građanstva te se države svrstavaju u istu kategoriju – restriktivnu, a tu su bile i u 80-im godinama 20. stoljeća³³, pa se označavaju državama “restriktivnog kontinuiteta”.³⁴

Iako slične jer se u njima državljanstvo stječe po načelu *ius sanguinis*, a za naturalizaciju predviđaju dugo razdoblje boravka, Italija i Grčka znatno se razlikuju. Razlike su prije svega rezultat drukčijeg oblikovanja polja političke borbe na kojemu se sučeljavaju glavni političko-stranački akteri. Dok u Grčkoj između političkih aktera ne postoje značajne ideološke razlike, u Italiji su razlike velike jer glavne stranke oblikuju svoju politiku građanstva duž ideološko-političkih rascjepa slično državama useljeničkog državljanstva. U ovaj tip ulaze Portugal i Španjolska kao stare članice EU-a, a od novih Cipar, Slovačka, Slovenija, Malta te Bugarska koja vodi “supstancijalno nekoherentnu” politiku građanstva³⁵, liberalnu po pristupu dvojnomo državljanstvu, ali u kojoj ima i obilježja “transgraničnog” tipa.

Italija je tradicionalno bila zemlja velikog iseljeništva. Procjenjuje se da izvan Italije živi pedeset milijuna osoba talijanskog etničkog podrijetla.³⁶ No Italija je sve više zemlja useljavanja, legalnog i ilegalnog. Promjene u politici građanstva u odnosu na dvojno državljanstvo izražavale su promjene u migracijskim kretanjima, ali i utjecaj političkih snaga, liberalnih i konzervativnih. Već je zakon iz 1912. dopuštao dvojno državljanstvo talijanskim iseljenicima kroz bilateralne

³¹ *Ibid.*, str. 161.

³² Brøndsted Sejersen, *op. cit.* u bilj. 6, str. 532.

³³ Howard, *op. cit.* u bilj. 10, str. 27 – 28.

³⁴ *Ibid.*, str. 31.

³⁵ Smilov, D.; Jileva, E., *The politics of Bulgarian citizenship: National identity, democracy and other uses*, u: Bauböck, R.; Perching, B.; Sievers, W. (ur.), *Citizenship Policies in the New Europe*, 2. izdanje, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2009., str. 238.

³⁶ Joppke, *op. cit.* u bilj. 9, str. 15.

sporazume s useljeničkim zemljama. Međutim, iako sklona iseljeničkom državljanstvu, Italija je slijedila trend suzbijanja dvojnog državljanstva. Prilike se mijenjaju potkraj 80-ih godina 20. stoljeća, a na početku 90-ih Italija liberalizira režim dvojnog državljanstva, a postrožuje uvjete za naturalizaciju useljenika, što se drži primjerom “iseljeničkog pristupa” dvojnog državljanstvu.³⁷ Pristup državljanstvu olakšan je iseljenicima koje se nastoji integrirati u talijansku naciju i građanstvo, a otežan useljenicima dugim razdobljem za naturalizaciju. Talijanski se model zato izdvaja u poseban “mediteranski tip”.³⁸ To je posljedica ukorijenjenosti etničkog shvaćanja nacije koje u dijelu desnice ima jak integralno nacionalistički smjer, iako je na ljevici prisutno liberalnije gledanje.

Zakonom o državljanstvu iz 1992. nastavljena je politika građanstva koja se temelji na načelu *ius sanguinis*, ali je postavljen minimalni kriterij za talijansko etničko podrijetlo – bar jedan talijanski djed ili baka. Zakonom su uvedene restrikcije za naturalizaciju useljenika. Uvjeti za naturalizaciju imigranata iz zemalja izvan EU-a povećani su s pet na deset godina, a za osobe rođene u Italiji kojima su roditelji stranci potrebno je da su živjeli neprekidno osamnaest godina i cijelo vrijeme imali legalno boravište. Politika dvojnog državljanstva postala je službena politika i za etničke Talijane i za netalijanske imigrante. No dopuštanje dvojnog državljanstva za useljenike nije zahvatilo puno osoba.

Politika građanstva u Italiji rezultat je dugih borbi liberalnih i konzervativnih, odnosno lijevih i desnih snaga. Stranke desnice opirale su se pravima useljenika te su tek u novije doba pristale na povećanje naturalizacije stranaca. Osobito su protiv prava nelegalnih useljenika iz sjevernoafričkih zemalja, a koriste nacionalističke i rasističke argumente. Snažno zagovaraju prava talijanske dijasporu i njihovo veće povezivanje s maticom. Briga za “etničke Talijane” u svijetu, poticanje da zadrže ili steknu talijansko državljanstvo, u

³⁷ Brøndsted Sejersen, *op. cit.* u bilj. 6, str. 534 – 535.

³⁸ Ispitujući povezanost odnosa prema ksenofobiji s nacionalnim identitetom i nacionalnim modelom građanstva Mikael Hjerm razlikovao je tri osnovna modela stjecanja državljanstva – “multikulturni” (primjer Australija; državljanstvo na temelju *ius soli* i *ius domicili*), “polumultikulturni” (primjer Švedska; državljanstvo primarno zasnovano na *ius soli* i manje na *ius domicili*) i “etnički” model (primjer Njemačka; državljanstvo zasnovano na *ius sanguinis*) (Hjerm, M., *National Identity: A Comparison of Sweden, Germany and Australia*, Journal of Ethnic and Migration Studies, 24 (3), 1998.). Kasnije im je dodao još dva modela: “mediteranski” model (Italija i Španjolska; dugo razdoblje prebivališta kao uvjet za naturalizaciju) i “istočni” model (Češka i Mađarska; isključivi režimi zasnovani na komunističkom naslijeđu) (Hjerm, M., *Education, Xenophobia and Nationalism: A Comparative Analysis*, Journal of Ethnic and Migration Studies, 27 (1), 2001., posebno str. 40).

žarištu je politike građanstva desnih vlada. Stranke lijevog centra predlagale su liberalizaciju politike građanstva, a kad su došle na vlast 1999., izradile su reformski prijedlog koji nije doveden do kraja, najviše zbog straha da desnica ne koristi migracijsku politiku kao instrument izbornog natjecanja. Premijer vlade lijevog centra Romano Prodi najavio je na početku mandata 2006. zakon kojim bi se legalizirao status stotine tisuća imigranata, smanjio prebivališni uvjet za naturalizaciju s deset na pet godina te uvelo načelo *ius soli* za djecu legalnih imigranata. No vlada je pala za manje od dvije godine, a nije uvela promjene, dok je na izborima pobijedila Berlusconijska desna koalicija³⁹ koja je u prosincu 2001. promijenila izborna pravila za vanjske birače, Talijane s dvojnim državljanstvom, koji žive u inozemstvu, kako bi se stvorile čvršće veze s dijasporom. Dobili su pravo da izaberu 12 zastupnika u Zastupničkom domu (od 630) i šest senatora u Senatu (od 315), u četiri izborne jedinice u cijelom svijetu (Sjeverna i Srednja Amerika, Južna Amerika, Europa s Rusijom i Turskom te Afrika, Azija i Oceanija). Politički akteri usmjereni su sve više prema tim građanima, a rezultati izbora 2006., 2008. i 2013. pokazuju da u slučaju tijesnog ishoda njihovi glasovi mogu biti važni.

Grčka je zemlja kontinuiteta u politici građanstva koja je svoju restriktivnu politiku učvrstila, osobito kad se uspoređi s trendovima u drugim državama Europske unije. Grčka politika građanstva čvrsto je usidrena u etničkom shvaćanju nacije i krajnji oblik načela *ius sanguinis* koji etničkim Grcima jamči povlašten položaj. Razlikuju se dvije kategorije Grka – pravi etnički Grci (*homogenis*), oni grčkog genetskog podrijetla, te oni Grci (grčki državljani) koji su drukčijeg podrijetla, drugih gena (*allogenis*), pa i kad su naturalizirani grčki državljani ostaju *allogenis* i time izloženi mogućnosti promjene državlanskog statusa, za razliku od onih prvih koji mogu biti državljani drugih država, ali će uvijek biti *homogenis* i imati povlašten pristup grčkom državljanstvu.⁴⁰ Ta je razlika temelj politike građanstva koja je usmjerena na okupljanje etničkih Grka, a nije se brinula o integraciji stranih useljenika ili o pravima etničkih manjina, pa je posljedica iznimno nizak postotak naturalizacije brojnih useljenika koji rade u Grčkoj. Od početka se vodi sustavna briga za iseljene etničke Grke, pa im je već 1914. dopušteno dvojno državljanstvo, dok su neetnički grčki državljani nakon Prvog svjetskog rata (propisom iz 1927.), ako su napustili grčko tlo i nisu pokazivali namjeru da se vrate, gubili grčko državljanstvo.

³⁹ Howard, *op. cit.* u bilj. 10, str. 103 – 108.

⁴⁰ Usporedi Christopoulos, D., *Greece*, u: Bauböck, R. i dr. (ur.), *Acquisition and Loss of Nationality*, 2. sv., Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006., str. 253 – 277.

Grčki Zakon o državljanstvu iz 2004. zasniva se na načelu *ius sanguinis*, a dopušta dvojno državljanstvo. Djeca grčkih roditelja stječu grčko državljanstvo automatski pri rođenju. Isto se odnosi na djecu rođenu u Grčkoj čiji roditelji legalno i stalno žive u Grčkoj pet godina. Grci rođeni u inozemstvu neograničeno prenose državljanstvo na svoju djecu iz generacije u generaciju. Etnički Grci rođeni izvan Grčke mogu steći grčko državljanstvo naturalizacijom ako su propustili da ga steknu jednostavnom registracijom kao djeca grčkih državljana. Isključuju se ciparski Grci koji moraju tražiti ciparsko državljanstvo. Naturalizacijski uvjeti i postupak različiti su za etničke i neetničke Grke. Etnički Grci samo daju izjavu sa željom za naturaliziranjem u nazočnosti dvaju grčkih državljana kao svjedoka pred općinskim načelnikom u mjestu u kojemu žive. Oni koji nisu etnički Grci moraju biti legalno nastanjeni u Grčkoj 10 godina u zadnjih 12 godina prije podnošenja zahtjeva za državljanstvo. Od njih se zahtijeva dobro znanje grčkog jezika, grčke povijesti i kulture te plaćanje visoke pristojbe (1500 eura). Država ima neograničeno diskrecijsko pravo u rješavanju zahtjeva, pa se razmatranje može odužiti godinama, a podnositelj ne može pobijati odbijanje. Zato je dvojno državljanstvo vrlo rijetko kod useljenika jer vrlo mali broj njih uspije steći grčko državljanstvo.

Grčka je poseban slučaj u Europskoj uniji jer nije išla uobičajenim liberalizirajućim smjerom. Ostala je relativno neosjetljiva na vanjski i unutarnji pritisak u tom smjeru (čak i za optužbe za rasizam) te je izbjegavala ratificirati sve međunarodne sporazume koji bi mogli liberalizirati njezinu državljansku politiku. Još je značajnije što u Grčkoj taj smjer nije bio povezan s jačanjem krajnje desnice ili neke antiimigracijske stranke, nego se temelji na suglasnosti svih grčkih snaga i stranaka. Etnocentrizam koji u većini država EU-a zastupaju stranke krajnje desnice u Grčkoj ide uzduž političkog spektra, pa su restriktivne promjene (npr. Zakon o državljanstvu iz 2004.) usvajane bez ikakve prethodne rasprave apsolutnom većinom glasova dviju glavnih stranaka, a čak ni dvije stranke lijevice, komunisti i lijeva koalicija, koje su glasale protiv njega, nisu osporavale njegovu etnocentričnu koncepciju, nego visinu pristojbe i uvjete naturalizacije.⁴¹

V. TRANSGRANIČNO DVOJNO DRŽAVLJANSTVO

Ovaj je tip dosad izmicao pozornosti istraživača, a važan je jer pokazuje kako politika građanstva može imati posebne političke ciljeve i šire implikaci-

⁴¹ Christopoulos, D., *ibid.*, str. 277 – 285; Howard, *op. cit.* u bilj. 10, str. 113 – 114.

je. Dosad je uočeno da mnoge tranzicijske države imaju restriktivnu i etnički diskriminirajuću politiku državljanstva, ali se objašnjenje tražilo u okviru dihotomije građanskog i etničkog shvaćanja nacije. No na temelju nje nisu se mogle objasniti razlike između tranzicijskih država te specifičnosti država koje dvojno državljanstvo koriste kao instrument proširenja nacionalnoga građanstva preko državnih granica.

U ovoj su kategoriji tri države – Mađarska, Rumunjska i Hrvatska, a dijelom i Bugarska. Sve tri su postsocijalističke države i članice Europske unije (Mađarska od 2004.; Rumunjska od 2007., a Hrvatska od 2013.), što znači da su u procesu pridruživanja morale ispuniti određene demokratske kriterije. Prve dvije povezane su jer su njihove granice nastale raspadom Austro-Ugarske 1918. i mijenjane nakon Drugog svjetskog rata te su ostale sporne za utjecajne snage, dok je treća (inače s prvom povezana zajedničkom državom i granicom koja je dugo bila sporna) nastala znatno kasnije raspadom multinacionalne federacije, pa su bile sporne i državne granice i pripadnost naciji, posebno s obzirom na činjenicu što su granice ostavljale u bivšim članicama federacije etničke srodnike. U tim je uvjetima politika dvojnog državljanstva oblikovana poviješću mijenjanja granica, a ne seljenja preko granica⁴² te je imala funkciju širenja nacionalne zajednice preko državnih granica. Bila je dio procesa “reetnizacije građanstva” koji je zahvatio Europu početkom 90-ih godina 20. stoljeća, ali je više bila instrument revizionističke politike⁴³, nego uspostavljanja tješnjih veza s dijasporom. Zato sličnosti sa zemljama iseljeničkog dvojnog državljanstva ne proizlaze iz istih intencija politika građanstva u ovim državama i nemaju iste učinke. Pri tome, tri države znatno se razlikuju u provođenju “reetnizacije” i u njezinu opravdanju što se izražavalo u različitim politikama građanstva. Te se razlike očituju i u njihovu rangiranju po stupnju omogućavanja dvojnog državljanstva te po politici građanstva. Tanja Brøndsted Sejerson uvrstila je Rumunjsku i Mađarsku u prvu grupu država koje dvojno državljanstvo dopuštaju većini stanovništva, a Hrvatsku u treću kategoriju koja dopušta dvojno državljanstvo samo djeci i maloljetnicima.⁴⁴ Tu se pokazuju slabosti njezine klasifikacije jer ne razlikuje useljeničko i iseljeničko dvojno državljanstvo, pa ni ne vidi specifičnost transgraničnog državljanstva. Prema Howardovu indeksu politike građanstva, kojim Hrvatska nije obuhvaćena, Rumunjska i

⁴² Shevchuck, Y. I., *Dual Citizenship in Old and New States*, European Journal of Sociology, 37 (1), 1996., str. 47 – 73.

⁴³ Faist, *op. cit.* u bilj. 20, str. 12.

⁴⁴ Brøndsted Sejersen, *op. cit.* u bilj. 6, str. 532.

Mađarska uvrštene su u restriktivnu kategoriju, ali je Mađarska, zbog dvojnog državljanstva useljenika, svrstana u manje restriktivne države.⁴⁵ U nastavku se usredotočujemo na Mađarsku i Rumunjsku zbog povezanosti njihovih politika građanstva, ali i zbog značajnih razlika između njih, a o Hrvatskoj ćemo dati samo kratak osvrt.

Suvremena mađarska politika građanstva koja se oblikovala u 90-im godinama 20. stoljeća bila je pod velikim utjecajem promjena koje je prošla Mađarska nakon Prvog svjetskog rata do ulaska u Europsku uniju 2004. Trianonskim mirom iz 1920. Mađarska je svedena na trećinu teritorija prijeratne Ugarske s polovinom njezina stanovništva, što je poticalo revizionističku politiku prema susjednim državama. U komunističkom razdoblju 1945. – 1989. Mađarska je vraćena u prijeratne granice i milijuni Mađara su izgubili mađarsko državljanstvo (1945. – 1948.), dijelom i zato što je bilateralnim ugovorima sa socijalističkim državama (1946. – 1989.) ukinula dvojno državljanstvo (koje je u Ugarskoj postojalo od 1879.). Komunistički režim mnoge je Mađare otjerao u emigraciju, ali je uveo neka liberalna rješenja (izjednačen status izvanbračne djece, priznata jednakost bračnih partnera).⁴⁶ Zakoni o državljanstvu iz 1993. i 2011., unatoč promjenama sustava i usvajanja europskih konvencija, temelje se na načelima koja su trajna osnova mađarske politike građanstva, a ključno je shvaćanje nacije kao etničke zajednice, a pripadanja njoj kao “članstva u kulturnoj, etničkoj i jezičnoj zajednici”.⁴⁷

Politika građanstva i sadašnji institucionalno-normativni model zasniva se na čvrstom pridržavanju etničkog shvaćanja i stjecanju državljanstva na temelju načela *ius sanguinis*. Djeca Mađara stječu državljanstvo rođenjem bez obzira na mjesto rođenja. Naturalizacija stranaca uključuje dugo razdoblje boravka s posjedovanjem dozvole stalnog boravka (osam godina) i težak ispit iz osnova ustavnog uređenja na mađarskom jeziku. Za etničke Mađare postupak je brz i pojednostavljen. Ključni element je briga za srodničke manjine u susjednim državama, koja je zakonom iz 2010. (stupio na snagu 1. siječnja 2011.) dobila oblik transgraničnog dvojnog državljanstva. Prema zakonu Mađari koji žive u susjednim zemljama (ako govore mađarski i mogu dokazati mađarske pretke) mogu dobiti i mađarsko državljanstvo, ali time još nisu građani (nemaju pravo glasa). Mađarska dopušta dvojno državljanstvo useljenicima.

⁴⁵ Howard, *op. cit.* u bilj. 10, str. 173.

⁴⁶ Kovács, M.; Tóth, J., *Kin-state responsibility and ethnic citizenship: The Hungarian case*, u: Bauböck, R.; Perchinig, B.; Sievers, W. (ur.), *Citizenship Policies in the New Europe*, 2. izdanje, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2009., str. 152 – 154.

⁴⁷ *Ibid.*, str. 169.

Suvremena mađarska politika građanstva oblikovala se kroz sukobe glavnih političkih snaga prije i nakon donošenja Zakona o državljanstvu iz 1993. Iako je Zakon izražavao načela etničke koncepcije te pobudio kritiku socijaldemokrata i liberala koji su tražili fleksibilniju politiku prema useljenicima, izazvao je oštru kritiku radikalnih nacionalista koji su bili nezadovoljni politikom prema mađarskim manjinama u susjednim državama. Na pritisak Svjetske federacije Mađara, koja je 2000. optužila mađarsku vladu da se ne brine za mađarsku manjinu, Orbanova vlada je 2001. usvojila Zakon o povlasticama za etničke Mađare koji žive u susjednim državama (tzv. Statusni zakon) koji je omogućio "poludržavljski status" s radnim, zdravstvenim i obrazovnim povlasticama za prekogranične Mađare, ali bez dvojnog državljanstva. Zakon su napali socijalisti i liberali, a izazvao je optužbe iz Slovačke i Rumunjske te kritike iz EU-a. Mađarski je parlament u lipnju 2003. ublažio Zakon, pa su povlastice mogle proizići iz bilateralnih ugovora između navedenih zemalja i Mađarske. Na to je u listopadu 2003. počelo prikupljanje potpisa za referendum o uspostavi nerezidentskog državljanstva za prekogranične Mađare koje su poduprle Fidesz i desne stranke, a protiv su bili vladajući socijalisti i liberali. Na referendumu u prosincu 2004. inicijativa je odbijena jer je prevladao strah od posljedica na koje su upozorili socijalisti i liberali (ekonomski troškovi, granične nestabilnosti, mogućnosti omasovljenja biračkog tijela).⁴⁸ U svibnju 2010., pošto se Fidesz trijumfalno vratio na vlast, Orbanova vlada donijela je novi zakon o državljanstvu koji je izazvao nove sporove u Mađarskoj, reakcije u Europskoj uniji te odgovore u susjednim zemljama (Slovačka je odmah reagirala amandmanom na Zakon o državljanstvu po kojemu svatko tko uzme strano državljanstvo gubi slovačko).⁴⁹ Kao i u drugim slučajevima, u Mađarskoj je bio važan politički motiv. Istraživanja pokazuju da su potencijalni novi birači iz susjednih zemalja u većini desno orijentirani (prema istraživanju iz 2010. njih tri četvrtine glasalo bi za stranke desnice). Otud najave vodećih ljudi Fidesza da će svi koji imaju mađarsko državljanstvo steći i sva prava mađarskih građana. Očito je da je iza politike Fidesza integralno-etnička koncepcija s idejom "ujedinjenja mađarske nacije"⁵⁰ koja ima dugu tradiciju u Mađarskoj.

⁴⁸ Kovács, M. M., *The Politics of Dual Citizenship in Hungary*, Citizenship Studies, 10 (4), 2006., str. 434 – 438.

⁴⁹ O nekim reakcijama vidi Brie, M.; Polgár, I., *Dual citizenship granted to Hungarian ethnics. Context and argument in the Romanian and the Hungarian mass media*, Eurolimes, Supplement, Oradea, 2011.

⁵⁰ Stewart, M., *The Hungarian Status Law: A New Form of Transnational Politics*, University College, London, 2009., str. 15 (dostupno na: <http://www.transcomm.ox.ac.uk/working%20papers/WPTC-02-09%20Stewart.pdf>).

No u Fideszu, a i izvan njega, jaka je konzervativna kulturno-tradicijska ideja nacije iz koje se zaštita etničkih Mađara tumači kao sprečavanje njihove asimilacije i čuvanje kulturnog identiteta. Uz to, utjecajno je i građansko-liberalno shvaćanje nacije.

I suvremena rumunjska politika građanstva, oblikovana na početku 90-ih godina 20. stoljeća, bila je pod velikim utjecajem promjena nakon Prvog i Drugog svjetskog rata. Ako je Mađarska bila gubitnica Prvog svjetskog rata, Rumunjska je bila dobitnica: uvećala je teritorij i stanovništvo na račun Mađarske (Transilvanija) i Rusije (Besarabija). Nakon pakta Molotov-Ribbentrop morala je 1940. ustupiti Sovjetskom Savezu Besarabiju i sjevernu Bukovinu, a zatim Mađarskoj sjevernu Transilvaniju koju će mirovnim ugovorom iz 1947. vratiti, ali ne i Besarabiju (sovjetska republika Moldavija). Na ideološko-identitetskoj razini politika građanstva bila je određena etničkim shvaćanjem nacije s jakom integralno-etničkom koncepcijom.⁵¹ I u komunističko se doba ta koncepcija izražavala u politici državljanstva: Zakon o državljanstvu iz 1971. uzdiže rumunjsko državljanstvo, a načelo *ius sanguinis* drži temeljem nacionalne zajednice i u odnosu roditelja i djece vidi izraz “neprekinutog kontinuiteta domovine prethodnih generacija”.⁵² Uz to, guše se težnje manjina za kulturnim identitetom (napose mađarske manjine u Transilvaniji). Nakon sloma režima na toj je koncepciji oblikovana politika obnove Rumunjske u međuratnim granicama.

Zakon o državljanstvu iz 1991. uveo je pravo na državljanstvo za pripadnike manjina u susjednim državama (Moldaviji i Ukrajini), dopuštajući im da zadrže prethodno državljanstvo.⁵³ To je omogućeno odredbom po kojoj bivši državljani, i njihovi potomci, kojima je “oduzeto državljanstvo protiv njihove volje ili iz drugih razloga za koje nisu odgovorni” mogu “obnoviti” rumunjsko državljanstvo a da se ne odreknu prvog državljanstva ili nastane u Rumunjskoj. Državljan bez prebivališta u Rumunjskoj stekli su sva prava: dobili su pravo glasa i postali rumunjski građani, a od 2003. dobili su i pristup javnim službama i položajima. Uvjeti za naturalizaciju stranaca postali su teži: neprekidni

⁵¹ Rumunjska ima jaku tradiciju integralnog nacionalizma i antisemitizma (vidi Ravić, S., *Svjetozi ideologije*, CID i Politička kultura, Podgorica i Zagreb, 2013., str. 230 – 233; o utjecaju antisemitizma na politiku građanstva vidi Iordachi, C., *Citizenship and National Identity in Romania: A Historical Overview*, Regio, 13 (1), 2003., str. 10 – 12, 17 – 18 i 21 – 23.

⁵² Iordachi, *op. cit.* u bilj. 51, str. 23; Iordachi, C., *Politics of Citizenship in Post-Communist Romania: Legal Traditions, Restitution of Nationality and Multiple Memberships*, u: Bauböck, R.; Perching, B.; Sievers, W. (ur.), *Citizenship Policies in the New Europe*, 2. izdanje, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2009., str. 187.

⁵³ Howard, *op. cit.* u bilj. 10, str. 180 – 181.

boravak u Rumunjskoj pet godina (2003. povećano na osam godina) ili tri godine ako su u braku s rumunjskim državljaninom (2003. povećano na pet godina), pokazana vezanost za rumunjsku državu i narod te znanje rumunjskog jezika koje im omogućuje integraciju u rumunjsko društvo.⁵⁴

Politikom nerezidentskog dvojnog državljanstva za većinsko stanovništvo Moldavije Rumunjska je htjela da Moldaviju, nastalu raspadom SSSR-a, ukine kao suveren entitet i priključi Rumunjskoj. Tu je politiku pokušala zaogrnuti u građansko shvaćanje nacije omogućujući nekadašnjim državljanima s područja Besarabije, bez obzira na etničko podrijetlo, da “obnove” rumunjsko državljanstvo (prekinuto sovjetskom okupacijom), ali je to bilo namijenjeno etničkim Rumunjima: izuzeti su svi koji su se u sovjetskom razdoblju doselili u to područje, a promjenama Zakona o državljanstvu iz 2009./2010. uvedena je razlika između “izvornih” prijašnjih državljana (državljana po rođenju) i drugih prijašnjih državljana.⁵⁵ Rumunjska politika izazvala je sukob u Moldaviji duž ideološko-identitetske linije između pristaša rumunjizma okupljenih na ideji o zajedničkom jeziku, etničkom identitetu i povijesti i zastupnika moldavizma koji su polazili od ideje da su Rumunji i Moldavci dva potpuno različita naroda. Zato nije ostvaren cilj zbog kojeg je politika uvedena, a rastao je jaz između država.⁵⁶ U uvjetima krize i nestabilnosti dvojno državljanstvo je postalo “izlazna opcija” za prorumunjske intelektualce i političare, pa su se mnogi iselili u Rumunjsku. Ideja dvojnog državljanstva potaknula je mađarsku manjinu da traži mađarsko državljanstvo, a Rumunjska se ponašala proturječno: kao “nacionalizirajuća država” prema mađarskoj manjini (prijeti joj oduzimanjem rumunjskog državljanstva), a kao “vanjska nacionalna domovina” za etničke Rumunje u Moldaviji.⁵⁷ Rumunjska politika građanstva imala je i politički motiv. Dvojni moldavski birači pomogli su u predsjedničkim izborima 2009. desnom kandidatu Traianu Basescu (pobijedio je s malom razlikom dobivši 94,8 posto glasova iz Moldavije)⁵⁸, a bili su važni i na referendumu o njegovu

⁵⁴ Iordachi, *op. cit.* u bilj. 52, str. 188 – 191.

⁵⁵ Dumbrava, C., *Rolling back history: The Romanian policy of restoration of citizenship to former citizens*, 2013. (dostupno na: <http://www.citsee.eu/citsee-story/rolling-back-history-romanian-policy-restoration-citizenship-former-citizens>).

⁵⁶ Iordachi, *op. cit.* u bilj. 51, str. 30.

⁵⁷ *Ibid.*, str. 31 – 32. Pojmove “nacionalizirajuća država” i “vanjska nacionalna domovina” uveo je R. Brubaker u: *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

⁵⁸ Dumbrava, C., ‘External Vote’ Decisive in Romanian Elections, EUDO Citizenship News, 2009. (dostupno na: <http://eudo-citizenship.eu/citizenship-news/196-external-vote-decisive-in-romanian-elections->).

opozivu 2012. Nakon referenduma javilo se pitanje trebaju li državljani bez prebivališta u Rumunjskoj imati pravo glasa, ali ne i spor oko dvojnog državljanstva: Basescuov protivnik premijer Victor Ponta, socijaldemokrat, izjavio je da je davanje "rumunjskog državljanstva stanovnicima Moldavije naša povijesna dužnost".⁵⁹

Mađarski te osobito rumunjski model sličan je hrvatskom modelu dvojnog državljanstva "dijaspore". Poput mađarske i hrvatsku "dijasporu" čine ne samo iseljeni Hrvati i njihovi potomci po svijetu (tzv. iseljena Hrvatska), nego u većini pripadnici hrvatskog naroda koji žive u susjednim zemljama, ponajprije u Bosni i Hercegovini koji se nisu iselili (raselili) iz Hrvatske, nego su tamo oduvijek živjeli i njezini su državljani i građani.⁶⁰ I u hrvatskom je slučaju bio očit politički interes desne Hrvatske demokratske zajednice i nastojanje da pomoću "dijaspore" poveća svoj politički potencijal. Uvedena je u politički i izborni proces kao poseban faktor koji je od 1995. dodatno povećao birački potencijal HDZ-a te učvrstio njegovu hegemoniju u Hrvatskoj i među Hrvatima u BiH. Slično Mađarskoj i Rumunjskoj, i Hrvatska ima dugu tradiciju etničkog shvaćanja nacije s jakom integralno-etničkom komponentom. Ona je dominirala na početku 90-ih godina 20. stoljeća kad je, nakon raspada SFR Jugoslavije i uspostave državne neovisnosti, konstituiran temeljni "državljski korpus".⁶¹ Na temelju nje nastala je kategorija transgraničnih dvojnih državljana i građana u susjednim državama, prije svega u BiH, u kojoj se, slično Rumunjskoj, očitovala težnja za proširenjem nacionalne zajednice preko državne granice i uspostavom novih granica. Još tri sličnosti Hrvatska dijeli s Rumunjskom, a one ih razlikuju od Mađarske. Prvo, Hrvatska ne prihvaća useljeničko dvojno državljanstvo te je postrožila uvjete za naturalizaciju stranaca – 2011. rok je povećan s pet na osam godina, a uvedena je provjera poznavanja hrvatskog jezika i latiničnog pisma, kulture i društvenog uređenja. Suprotno tome, etnički Hrvati ("osobe hrvatskog podrijetla") mogli su lako steći hrvatsko državljanstvo i sva prava hrvatskih građana, a nisu se morali odreći stranog dr-

⁵⁹ Navedeno prema Dumbrava, *op. cit.* u bilj. 55.

⁶⁰ Hrvati u BiH nisu dijaspora jer izraz označava "svaku transnacionalnu migrantsku zajednicu koja održava stvarnu ili osjećajnu vezanost za svoju zemlju podrijetla (ili svoju domovinu), prilagođavajući se ograničenjima i mogućnostima u svojoj zemlji naseljavanja (zemlji domaćinu)" (Esman, *op. cit.* u bilj. 14, str. 14). O definiciji i klasama dijaspora: *ibid.*, str. 13 – 21.

⁶¹ Omejec, J., *Initial Citizenry of the Republic of Croatia at the Time of the Dissolution of Legal Ties with the SFRY, and Acquisition and Termination of Croatian Citizenship*, Croatian Critical Law Review, 3 (1-2), 1998., str. 103.

žavljanstva i nisu morali imati prebivalište na području Hrvatske.⁶² Drugo, i u slučaju Hrvatske politika dvojnog državljanstva, provedena od početka 90-ih, pridonijela je krizi i nestabilnosti Bosne i Hercegovine, a istodobno je, upravo zbog toga, potaknula iseljavanje Hrvata iz BiH u Hrvatsku, pa je dvojno državljanstvo postalo "izlazna opcija" za dio bosanskohercegovačkih Hrvata. Treće, oko etničkog shvaćanja nacije i nerezidentskog dvojnog državljanstva nema otvorenog ideološkog neslaganja između glavnih političkih stranaka, osobito pošto je HDZ u 2000-im napustio integralno-etničku koncepciju, već je riječ o nastojanju SDP-a da smanji utjecaj "dijaspore" na rezultate izbora u Hrvatskoj, a HDZ-a da ga očuva. Tako je promjenom Ustava 2010., koja je bila kompromis vladajućeg HDZ-a i oporbe, ustavno zajamčeno pravo hrvatskih državljana koji nemaju prebivalište u Hrvatskoj da budu hrvatski građani i određena je fiksna kvota od tri zastupnika (čl. 45.) koji se po izbornom zakonu biraju u jedinstvenoj izbornoj jedinici koja obuhvaća cijeli svijet, pa je očito da će ih izabrati birači iz BiH.

VI. ZAKLJUČAK

Dvojno državljanstvo postalo je bitna tema rasprave o politici građanstva, a osobito je važna za Europsku uniju koja se nalazi u procesu političke i institucionalne transformacije. Pokazuje se da države EU-a ne samo da imaju različit odnos prema dvojnog državljanstvu, nego i da taj odnos proizlazi iz različitih i teško uskladivih nacionalnih kulturno-ideoloških tradicija na kojima izrastaju suprotstavljeni modeli politika građanstva u kojima dvojno državljanstvo i građanstvo ima različite funkcije. Dok u državama kao što su Francuska, Velika Britanija i Švedska, koje slijede različite tradicije shvaćanja nacije, pa i različitu tradiciju stjecanja državljanstva (Švedska i druge skandinavske zemlje naciju primarno shvaćaju kao etničko-kulturnu zajednicu i primjenjuju kao osnovno načelo *ius sanguinis*, za razliku od Francuske i Velike Britanije koje imaju politički koncept nacije i primjenjuju načelo *ius soli* u stjecanju državljanstva), dvojno državljanstvo primarno služi integraciji useljenika u novu državu i izražava indiferentnost države prema drugim vezanostima svojih državljana, dotle u državama kao što je Italija, u kojoj je nacija shvaćena kao homogena etničko-kulturna zajednica, ono je usmjereno integraciji dijaspora u nacionalnu zajed-

⁶² Vidi o tome Rožić, I., *Dvojno državljanstvo (hrvatsko i njemačko rješenje te Konvencija Vijeća Europe o smanjenju višestrukog državljanstva iz 1963. g.)*, Hrvatska javna uprava, 1 (1), 1999.; Klasiček, D., *Dvojno državljanstvo i neki problemi koji mogu uskoro nastati u primjeni hrvatskog međunarodnog privatnog prava*, Pravni vjesnik, 14 (1-4), 1998.

nicu, a u postsocijalističkim državama kao što je Rumunjska i Hrvatska dvojno državljanstvo je instrument proširenja nacionalne zajednice preko državnih granica. Dubina tih razlika izražava se u tipovima useljeničkog, iseljeničkog i transgraničnog dvojnog državljanstva, ali i u modelima nacionalnih politika unutar njih s obzirom na ideološko-identitetska polazišta, normativno-institucionalne oblike i političke funkcije dvojnog državljanstva te značajke političkog polja u kojemu se oblikuju.

Razumijevanje tih razlika, osobito između useljeničkog i drugih dvaju tipova, kao i specifičnosti transgraničnog dvojnog državljanstva te njihovih nacionalnih oblika, može pomoći nalaženju prave strategije djelovanja političkih snaga u Europskoj uniji i u svakoj državi članici. Naime, u stvaranju politika građanstva ključnu ulogu imaju politički akteri, prije svega političke stranke, jer artikuliraju političke interese, oblikuju normativno-institucionalna rješenja te ih ideološki legitimiraju. Politika građanstva dio je političkog polja u kojemu se odvija borba za ideološku hegemoniju između glavnih snaga koje definiranjem građanstva nastoje ojačati svoju poziciju. Ipak, važno je uočiti da, iako naizgled usmjerene pragmatičnim stranačkim ciljevima i razlozima, politike građanstva izražavaju trajnije obrasce političke i pravne kulture te shvaćanja nacije, ali i upućuju na dublja političko-filozofska pitanja o političkoj zajednici i njezinu članstvu. Što je politička zajednica i koja je njezina svrha? Tko joj treba pripadati i na temelju kojih kriterija? Koja prava pripadaju članovima zajednice i koje obveze trebaju ispunjavati? Rasprava o dvojnog državljanstvu, njegovim tipovima i njegovim specifičnim oblicima u europskim državama, članicama iste šire političke zajednice, zato otvara fundamentalna pitanja demokratske države. To je rasprava o budućnosti Europske unije kao demokratske političke zajednice jer uključuje razmatranje pitanja ideološko-identitetskih temelja Unije, koncepta državljanstva i građanstva koji je najpovoljniji za takav tip zajednice, kao i političkog sadržaja i domašaja koncepta europskog građanstva koji je uveden Maastrichtskim ugovorom prije više od dva desetljeća.

Summary

Slaven Ravlić *

**DUAL NATIONALITY IN THE EUROPEAN UNION:
SOURCES, TYPES, NATIONAL POLICIES**

The acceptance of dual nationality has become part of citizenship policies in most countries of the European Union. Past research of the sources and types of that phenomenon focused on the problems of international migrations and on policy towards immigrants in the main European immigrant countries, with little attention given to other sources and types. In the first part of this paper we analyse sources and types of dual nationality and we distinguish between “immigrant”, “emigrant” and “transborder” dual nationality. In the next three parts we discuss the question of dual nationality in the citizenship policies of six EU countries that allow dual nationality and express the specificities of the mentioned types, and we analyse the nature of the differences between national policies within them given their ideological bases, institutional forms and political functions. The analysis shows that there are significant differences between those types, especially between the “immigrant” and the other two types, but also that the policies of “transborder” dual nationality have a different ideological basis and function from the seemingly similar policies of “emigrant” dual nationality.

Keywords: citizenship policy, European Union, dual nationality

* Slaven Ravlić, Ph. D., Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg m. Tita 14, Zagreb